



CHÍNH PHỦ

Số 433/TTr-CP

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 04 tháng 10 năm 2018

TỜ TRÌNH TÓM TẮT TÀI LIỆU HỌP QUỐC HỘI
Về Dự án Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia

Kính gửi: Quốc hội

Thực hiện Nghị quyết số 34/2017/QH14 ngày 08/6/2017 của Quốc hội về chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh của Quốc hội năm 2018, Chính phủ đã nghiên cứu, xây dựng Dự án Luật phòng, chống tác hại của rượu, bia (PCTHRB) Chính phủ kính trình Quốc hội Dự án Luật này như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT PCTHRB

1. Thứ nhất, việc ban hành Luật là bước thể chế hóa quan điểm, chính sách của Đảng về công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân

Cụ thể, Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban chấp hành Trung ương khóa XII về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới đã nhấn mạnh việc "*Thực hiện đồng bộ các giải pháp nhằm giảm tiêu thụ rượu, bia, thuốc lá*", "*Tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với các hàng hoá có hại cho sức khỏe như đồ uống có cồn, có ga, thuốc lá để hạn chế tiêu dùng*", "*Phấn đấu hoàn thành các mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc về sức khỏe; hoàn thành trước thời hạn một số mục tiêu*" (trong đó có mục tiêu giảm 10% tỷ lệ sử dụng rượu, bia ở mức nguy hại vào năm 2030).

2. Thứ hai, tình hình sử dụng rượu, bia ở Việt Nam đang ở mức cao, có xu hướng gia tăng nhanh nên cần được kiểm soát để giảm mức tiêu thụ, thể hiện qua 3 tiêu chí (mức tiêu thụ, mức độ phổ biến của việc uống rượu, bia và tỷ lệ uống rượu, bia ở mức nguy hại) như sau:

a) *Về mức tiêu thụ*, nếu quy đổi rượu, bia ra lít cồn nguyên chất thì mức tiêu thụ bình quân đầu người Việt Nam (trên 15 tuổi) hằng năm theo số liệu ước tính năm 2016 của Tổ chức Y tế thế giới là 8,3 lít, lên vị trí 64/194 nước, trong khi mức tiêu thụ trên toàn cầu tăng không đáng kể. Nếu tính riêng nam giới trên 15 tuổi vào năm 2010, thì trung bình một nam giới Việt Nam tiêu thụ 27,4 lít cồn nguyên/năm, xếp thứ 02 trong các nước Đông Nam Á và thứ 29 trên thế giới. Tỷ trọng tiêu thụ cồn nguyên chất từ bia đang tăng nhanh và cao hơn từ rượu (Việt Nam là nước tiêu thụ bia cao nhất Đông Nam Á và thứ 3 Châu Á sau Nhật Bản, Trung Quốc. Bình quân mỗi người dân đã tiêu thụ khoảng 42 lít bia).

b) *Về mức độ phổ biến của việc uống rượu, bia*, Việt Nam thuộc nhóm quốc gia có tỷ lệ nam giới uống rượu, bia cao và tỷ lệ này ở cả hai giới đang gia tăng. Năm 2015 có 80,3% nam và 11,6% nữ giới trên 15 tuổi có uống rượu, bia. Xu hướng trẻ hóa tuổi sử dụng rượu, bia là một vấn đề nghiêm trọng. Tỷ lệ uống rượu, bia ở vị thành niên và thanh niên là 79,9% đối với nam và 36,5% đối với nữ. Năm 2013 có 43,8% học sinh từ lớp 8 đến lớp 12 đã uống cốc rượu/bia đầu tiên trước 14 tuổi và 22,5% đã uống đến mức say ít nhất 1 lần.

c) *Tình trạng uống rượu, bia ở mức nguy hại rất đáng lưu tâm:* Năm 2015 có tới 44,2% nam giới uống rượu, bia ở mức nguy hại (tăng gần gấp đôi so với năm 2010 là 25,1%). Tình trạng này phổ biến hơn ở các hộ gia đình người dân tộc thiểu số, miền núi và nông thôn.

3. Thứ ba, những ảnh hưởng bất lợi của sử dụng rượu, bia đối với sức khỏe, kinh tế - xã hội đang ngày càng gia tăng và là thách thức trong việc thực hiện mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) mà Việt Nam đã cam kết

a) *Về tác hại của sử dụng rượu, bia đối với sức khỏe:*

Trong danh mục phân loại bệnh tật quốc tế ICD10, sử dụng rượu, bia là nguyên nhân trực tiếp của ít nhất 30 bệnh và là nguyên nhân gián tiếp của ít nhất 200 loại bệnh tật, trong đó có các rối loạn tâm thần, hành vi, các bệnh ung thư, bệnh tim mạch, đột quỵ, giảm sút trí nhớ Trên thế giới, mỗi năm rượu, bia là nguyên nhân gây tử vong cho 3,3 triệu người, chiếm 5,9% tổng số tử vong, làm mất đi 5,1% số năm sống khỏe mạnh của con người, tương đương gánh nặng về sức khỏe do hút thuốc lá gây ra.

b) *Tác hại của sử dụng rượu, bia đối với tai nạn giao thông, gây rối trật tự xã hội và gia đình:*

Tại Việt Nam, rượu, bia là một trong 03 nguyên nhân hàng đầu làm gia tăng tỷ lệ tai nạn giao thông ở nam giới độ tuổi 15-49. Năm 2014, tai nạn giao thông liên quan đến rượu, bia tại Việt Nam ước tính chiếm 36,2% ở nam giới và 0,7% ở nữ giới.

Thống kê hằng năm có khoảng 800 ca tử vong do bạo lực, gần 30% số vụ gây rối trật tự xã hội có liên quan đến sử dụng rượu, bia; Phạm pháp hình sự liên quan đến rượu, bia trong độ tuổi trước 30 chiếm tới 70%.

Nhiều hộ gia đình Việt Nam đang đối mặt với các vấn đề liên quan đến rượu, bia vì rượu, bia tác động đến sức khỏe, bệnh tật, nhân cách của con người từ đó gây ảnh hưởng nghiêm trọng về đời sống, xã hội, kinh tế, trong đó phụ nữ, trẻ em, đồng bào dân tộc thiểu số đang là đối tượng gánh chịu nhiều hơn (người dân tộc thiểu số chịu hậu quả cao gấp 3 đến 4 lần so với người kinh).

c) *Tác hại của sử dụng rượu, bia đối với kinh tế*

Sử dụng rượu, bia gây ra gánh nặng kinh tế đối với cá nhân, gia đình và xã hội do các phí tổn về chăm sóc sức khỏe, giảm hoặc mất năng suất lao động và giải quyết các hậu quả xã hội khác. Theo thống kê của WHO, phí tổn kinh tế do rượu, bia chiếm từ 1,3% -3,3% GDP của mỗi quốc gia. Nếu phí tổn kinh tế do rượu, bia tại Việt Nam ở mức thấp nhất của thế giới (1,3% GDP) thì thiệt hại ước tính khoảng 65 nghìn tỷ đồng. Ước tính tổng gánh nặng trực tiếp của 6 bệnh ung thư mà rượu, bia là một trong những nguyên nhân cấu thành chính đã là 25.789 tỷ đồng chiếm 0,25% tổng GDP năm 2017; chi phí giải quyết hậu quả của tai nạn giao thông liên quan đến rượu, bia chiếm tới 1% GDP (khoảng 5.000 tỷ đồng theo GDP năm 2017). Năm 2017, chi phí của người dân cho tiêu thụ chỉ riêng đối với bia là gần 4 tỷ USD.

4. Thứ tư, thực trạng sản xuất, kinh doanh và quản lý sản xuất, kinh doanh rượu, bia cần được điều chỉnh để phù hợp với yêu cầu PCTHRB

Tại Việt Nam, rượu, bia là hai sản phẩm đồ uống có chứa cồn phổ biến, chiếm khoảng 99,7% thị phần, 0,3% còn lại là đồ uống khác có chứa cồn hoặc nước giải khát pha chế thêm rượu, bia.

Năm 2017, sản lượng sản xuất bia đạt hơn 4 tỷ lít. Sản lượng rượu đạt khoảng 305,2 triệu lít và vẫn còn lượng rượu sản xuất thủ công chưa có đăng ký cấp phép.

Rượu, bia ở Việt Nam hiện nay sẵn có và rất dễ tiếp cận. Thời gian bán, số lượng rượu bán để uống tại chỗ không bị hạn chế. Hoạt động quảng cáo, khuyến mại, tài trợ bia vẫn chưa được kiểm soát bằng các quy định pháp luật, diễn ra phổ biến, tần suất cao; chưa có biện pháp hạn chế đối với trẻ em, thanh thiếu niên.

5. Thứ năm, kinh nghiệm thế giới cho thấy nhiều quốc gia đã ban hành chính sách, pháp luật về PCTHRB và thực hiện hiệu quả.

a) *Về chính sách, pháp luật:* Đại hội đồng y tế thế giới đã có Nghị quyết về Chiến lược toàn cầu về giảm tác hại của việc sử dụng đồ uống có cồn ở mức có hại năm 2010 để các quốc gia tham khảo và vận dụng, trong đó tập trung vào 03 chính sách mang lại hiệu quả cao trong giảm tỷ lệ sử dụng và giảm tác hại của rượu, bia là: (1) hạn chế tính sẵn có và tính dễ dàng tiếp cận với đồ uống có cồn, (2) chính sách thuế, giá nhằm tăng giá đồ uống có cồn và (3) kiểm soát quảng cáo.

Hơn 100 quốc gia đã có các luật quy định về thời gian, địa điểm cấm bán, cấp phép, mật độ điểm bán, cấm quảng cáo, thuế tiêu thụ đặc biệt, giá tối thiểu...

b) *Về hiệu quả của chính sách, pháp luật:* Các kết quả nghiên cứu quốc tế cho thấy các quy định pháp luật có tác động hiệu quả đến PCTHRB. Kinh nghiệm tại Thái Lan cho thấy, từ quốc gia có tỷ lệ tai nạn giao thông hàng đầu thế giới, sau khi có các luật kiểm soát rượu, bia đã góp phần giảm 50% số vụ tai nạn giao thông và tiết kiệm được hơn 6 tỷ đô la chi phí khắc phục hậu quả. Đồng thời, theo một ước tính của WHO năm 2018, mỗi đô la đầu tư thực thi các biện pháp phòng, chống tác hại do sử dụng rượu, bia thì lợi ích thu được là 9,13 đô la.

6. Thứ sáu, pháp luật hiện hành chủ yếu quy định về quản lý sản xuất, kinh doanh rượu, bia, chưa điều chỉnh đầy đủ đối với PCTHRB

Việc quản lý kinh doanh rượu, bia thực hiện theo 2 văn bản của Chính phủ là Nghị định số 105/2017/NĐ-CP ngày 14/9/2017 đối với kinh doanh rượu, Nghị định số 77/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 đối với bia và một số điều khoản trong các luật về thương mại, đầu tư, quảng cáo, rất ít quy định về PCTHRB, còn nhiều khoảng trống pháp lý cần phải hoàn thiện.

Vì vậy, việc ban hành Luật PCTHRB là rất cần thiết.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Mục đích: Thể chế các chính sách nhằm PCTHRB đối với sức khỏe, xã hội, kinh tế (đặc biệt là tai nạn giao thông, gây rối trật tự công cộng, bạo lực gia đình...) thông qua các biện pháp về giảm mức tiêu thụ rượu, bia; quản lý chặt chẽ việc cung cấp, hạn chế tính sẵn có của rượu, bia; giảm tác hại và bảo đảm nguồn lực để PCTHRB, góp phần bảo vệ và nâng cao sức khỏe người dân, phòng, chống tai nạn giao thông và các ảnh hưởng đến kinh tế, xã hội.

2. Quan điểm:

Luật được xây dựng trên 6 quan điểm chỉ đạo, trong đó ưu tiên bảo vệ sức khỏe của mỗi người dân, gia đình và xã hội; Giảm gánh nặng bệnh tật, tử vong do sử dụng rượu, bia gây ra; Phòng ngừa và giảm bớt các hậu quả về xã hội và gánh nặng kinh tế để khắc phục hậu quả do sử dụng rượu, bia gây ra; Thể chế hóa các quan điểm, đường lối và chính sách của Đảng và Nhà nước ta, đặc biệt là Nghị quyết số 20-NQ/TW; Góp phần quan trọng để đạt các mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam; Khắc phục những hạn chế, bất cập, khoảng trống của pháp luật về PCTHRB hiện nay; Huy động nguồn lực tài chính và sự tham gia tích cực của toàn xã hội, cơ quan, tổ chức, cá nhân để bảo đảm thực hiện luật hiệu quả; Bảo đảm phù hợp, hài hòa với pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Cơ quan chủ trì soạn thảo đã thực hiện quy trình xây dựng Luật theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ ÁN LUẬT

1. **Bố cục:** Luật gồm 7 chương và 38 điều.

2. **Nội dung cơ bản:**

a) *Tên và phạm vi điều chỉnh của Luật:*

Dự án Luật lấy tên là Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia.

Luật chỉ điều chỉnh đối với rượu và bia vì đây là 02 sản phẩm phổ biến nhất, chiếm khoảng 99,7% thị phần tại Việt Nam, các tác hại chủ yếu từ 02 loại sản phẩm này, phù hợp với thực tiễn và khả năng quản lý hiện nay.

Để phù hợp với mục tiêu của Luật là bảo vệ sức khỏe người dân, luật quy định các biện pháp, cách thức cụ thể để phòng ngừa, hạn chế và giảm thiểu các tác hại của rượu, bia đối với sức khỏe và các hệ lụy xã hội khác trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh, sử dụng rượu, bia. Đây cũng là biện pháp, cách thức mà đa số các nước đều đang thực hiện, đồng thời chú trọng thêm các quy định đặc thù cho sản xuất rượu thủ công.

b) *Nội dung chính của dự thảo Luật*

Chương I quy định về phạm vi điều chỉnh, giải thích từ ngữ, chính sách trong PCTHRB, các hành vi bị nghiêm cấm, quyền, trách nhiệm của người dân trong việc sử dụng rượu, bia và PCTHRB.

Chương II quy định các biện pháp giảm mức tiêu thụ rượu, bia gồm: Thông tin, giáo dục, truyền thông; Trường hợp không được uống rượu, bia; Yêu cầu chung đối quảng cáo rượu, bia để phòng ngừa trẻ em, học sinh, sinh viên tiếp cận sớm với rượu, bia, hạn chế việc thúc đẩy sử dụng rượu, bia; Kiểm soát việc khuyến mại, quảng cáo, tài trợ của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh rượu, bia.

Chương III quy định các biện pháp quản lý việc cung cấp rượu, bia, bao gồm: Điều kiện kinh doanh rượu; Tăng cường quản lý đối với rượu thủ công; Quản lý kinh doanh bia; Bảo đảm chất lượng, an toàn đối với rượu, bia; Ghi nhãn trên bao bì rượu, bia; Địa điểm, đối tượng, phương thức không được bán rượu, bia; Phòng ngừa và xử lý rượu, bia giả, không bảo đảm chất lượng, nhập lậu.

Chương IV quy định các biện pháp giảm tác hại bao gồm: Phòng ngừa tai nạn giao thông liên quan đến sử dụng rượu, bia; Sàng lọc, phát hiện, điều trị và phục hồi chức năng cho người nghiện rượu, bia; Chăm sóc, hỗ trợ, bảo vệ trẻ em, phụ nữ và các đối tượng khác không bị ảnh hưởng bởi tác hại của rượu, bia.

Chương V. Điều kiện bảo đảm cho PCTHRB bao gồm: các hoạt động PCTHRB cần bảo đảm nguồn kinh phí thực hiện; Quản lý, sử dụng nguồn kinh phí cho PCTHRB; Xây dựng, thực hiện chương trình, kế hoạch về phòng, chống tác hại của rượu, bia; Xử lý vi phạm hành chính về PCTHRB.

Chương VI. Quy định về quyền và trách nhiệm cụ thể của các cơ quan tổ chức, cá nhân để tổ chức thực hiện Luật.

Chương VII. Quy định về hiệu lực và quy định chi tiết thi hành.

c) Cơ quan chủ trì soạn thảo đã đánh giá tác động chính sách của Luật đối với Nhà nước, người dân và doanh nghiệp, về hiệu quả thực thi Luật, dự kiến chi tiết về nguồn lực triển khai thi hành luật trong Báo cáo đánh giá tác động xin trình kèm theo. Dự án Luật cơ bản thống nhất với các chính sách đã được Quốc hội thông qua tại đề nghị xây dựng Luật. Đồng thời đã có đánh giá tác động bổ sung, cập nhật đối với các thay đổi chính sách. Tuy nhiên, với việc quy định nguồn kinh phí cho PCTHRB do ngân sách bảo đảm, không thu khoản đóng góp bắt buộc từ rượu, bia, không trích ngân sách dành riêng từ số thu thuế tiêu thụ đặc biệt thì sẽ không có nguồn lực đầy đủ, ổn định, bền vững, linh hoạt cho PCTHRB và có thể sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả thi hành luật, giảm tính khả thi của Luật.

d) Dự án Luật đã được đánh giá thủ tục hành chính bảo đảm đúng trình tự, thủ tục và kết quả đánh giá cho thấy dự án Luật PCTHRB không quy định, không phát sinh thủ tục hành chính mới nhưng có khả năng gia tăng đối tượng đăng ký kinh doanh rượu thủ công. Đây là biện pháp cần thiết để quản lý tốt hơn việc sản xuất rượu thủ công.

đ) Dự án Luật bảo đảm tính phù hợp, tương thích với các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

V. VẤN ĐỀ CÒN CÓ Ý KIẾN KHÁC NHAU:

Dự thảo Luật còn một vấn đề có ý kiến khác nhau là tên của Luật. Chính phủ trình 2 phương án để Quốc hội thảo luận, quyết định như sau:

1. Phương án 1: Luật phòng, chống tác hại của rượu, bia

Tên gọi này đã được Quốc hội thông qua trong chương trình xây dựng luật, phù hợp với phạm vi điều chỉnh; ngắn gọn, dễ hiểu, dễ tuyên truyền; thể hiện rõ mục tiêu, quan điểm của Luật là điều chỉnh, phòng ngừa, tăng cường nhận thức cho người dân về tác hại của rượu, bia ngay từ khi tiếp cận sản phẩm này để điều chỉnh hành vi mà không cần chờ đến khi lạm dụng. Về khoa học, Tổ chức Y tế thế giới đã khuyến cáo, dù rượu hay bia thì đều chứa cồn là chất gây tác động đến sức khoẻ cần được kiểm soát chặt chẽ hơn các sản phẩm khác và sử dụng rượu, bia dù ở mức độ nào cũng có thể gây ra tác hại, không chỉ lạm dụng mới gây tác hại (ví dụ uống bia vẫn có thể gây tai nạn giao thông, mất khả năng điều khiển hành vi dẫn đến bạo lực, tội phạm, trẻ em uống rượu, bia là ảnh hưởng ngay đến sức khoẻ...). (Dự án Luật được soạn thảo theo phương án này).

2. Phương án 2: Luật phòng, chống tác hại của lạm dụng rượu, bia

Đây là tên gọi theo đề nghị của các doanh nghiệp sản xuất rượu, bia và một số ý kiến khác với quan điểm là chỉ khi lạm dụng mới gây ra tác hại và cần phòng, chống tác hại của lạm dụng rượu, bia. Tuy nhiên, tên gọi này không bảo đảm tính phòng ngừa, không đạt được các mục tiêu chính sách đã được Quốc hội phê duyệt, không chờ đến khi lạm dụng rượu, bia rồi mới phòng, chống tác hại vì hậu quả đã xảy ra, sẽ khó khắc phục hơn. Tổ chức Y tế thế giới đã cảnh báo không có ngưỡng an toàn cho sử dụng rượu, bia do tùy thuộc vào tuổi, giới tính, đặc điểm sinh học cá nhân, mức độ, cách uống, số lượng uống....

Trên đây là những nội dung cơ bản của dự án Luật PCTHRB, Chính phủ kính trình Quốc hội xem xét, quyết định./.